

COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

JOSÉ CARLOS NAVARRO RUIZ*

Recordando a un personaje de «Alicia a través del espejo» (Humpty Dumpty –como «Huevo Joroba» se tradujo al castellano), lo importante no es lo que significan las palabras, sino quién tiene el poder para decir lo que significan¹ (que en estas cuestiones es el Tribunal Constitucional, hasta ahora. En el futuro ya veremos, porque con la que está cayendo...)

Las Comunidades Autónomas «históricas» y en su estela muchas otras asumieron en sus Estatutos de Autonomía la competencia «plena» en materia de educación, lo que daba pie a interpretar que asumían con mayor intensidad de lo que en realidad lo hacían las competencias relativas a todos los niveles educativos, incluido el de la enseñanza universitaria.

Para intentar arrojar la mayor claridad en una cuestión compleja, como es la atinente a los títulos competenciales y para poder deslindar claramente los ámbitos competenciales del Estado y los de las Comunidades Autónomas respecto al Espacio Europeo de Enseñanza Superior debemos comenzar por el principio, habida cuenta el uso equívoco que se realiza del término en muchas normas: ¿qué es una competencia?

* Letrado del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia.

¹ [Humpty Dumpty]: «Cuando yo uso una palabra –dijo Humpty Dumpty, en tono algo despectivo– esa palabra significa exactamente lo que yo decido que signifique... ni más ni menos.

– El asunto es –dijo Alicia– si usted puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas distintas.

– Lo importante es –replicó Humpty Dumpty– saber quién es el maestro aquí... eso es todo», en CARROLL, Lewis: *A través del espejo*, cit. por la ed. de Barcelona, Edicomunicación, 1999.

Pues bien, no es ni más ni menos que la suma de una función en relación con una materia. Las funciones que pueden recaer sobre una materia son, básicamente, las de:

- legislación o normación. Esta función, a su vez, puede incluir sólo competencia para emanar la legislación básica (que conlleva correlativamente la posibilidad de que otro Ente la desarrolle) o toda la legislación, tanto la básica como la de desarrollo.
- el otro tipo de función que puede recaer en una materia es la de su ejecución.

Así, si decimos que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación sobre propiedad intelectual» estamos mezclando la materia (propiedad intelectual) con la función (legislación). Por ello no es lo mismo decir que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de propiedad intelectual (lo que incluiría todas las funciones (legislación básica, legislación de desarrollo y ejecución), que decir, como hace la Constitución, que dicha competencia exclusiva lo es de la «legislación» en materia de propiedad intelectual, por lo que *a sensu contrario* las Comunidades Autónomas podrán asumir la función de ejecución de dicha materia.

Hechas estas precisiones terminológicas procede analizar las competencias que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, que es el objeto de esta conferencia.

Como Uds. saben y han analizado durante estas Jornadas, dicho Espacio Europeo, cuyo horizonte de funcionamiento es el año 2010, tiene como objetivos los siguientes:

1. Adoptar un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones, implantando un «suplemento al Diploma» que permita realizar dicha comparación.
2. Establecer un sistema con dos ciclos principales de grado y posgrado.
3. La fijación de un sistema de créditos intercambiables.
4. Promover la cooperación para asegurar la calidad en el desarrollo de criterios y metodologías.
5. Promover la movilidad de profesores, alumnos y personal de las Universidades.
6. Y promover la dimensión europea de la enseñanza superior.

Esos objetivos del Espacio Europeo de Educación Superior, como puede apreciarse, no inciden en una materia, sino en materias diferentes.

O, dicho en otros términos, el Espacio Europeo no es una materia en sí misma susceptible de ser atribuida la competencia sobre ella a uno u otro tipo de ente, sino que unos aspectos del Espacio Europeo corresponderán al Estado, otros a las Comunidades Autónomas y otros a las Universidades en función de otros títulos competenciales.

Siguiendo la tipología contenida en el bloque de constitucionalidad español el proceso de Bolonia afecta principalmente a dos materias diversas: en primer lugar, al contenido de las enseñanzas. Y, en segundo lugar, a las titulaciones.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el contenido de las enseñanzas, la delimitación competencial en España es la siguiente.

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.30ª de la Constitución española corresponde al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las *«normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»*.

Dicho artículo 27 de la Constitución hace referencia, entre los derechos fundamentales especialmente protegidos, al derecho a la educación y también a la autonomía de las Universidades.

Así, en materia de enseñanza universitaria el reparto competencial se hace entre tres tipos de entes, dos de base territorial (el Estado y las Comunidades Autónomas) y un tercer tipo de entes: las Universidades.

Al Estado corresponde la legislación básica en materia de enseñanza universitaria.

A las Universidades les corresponden todas aquellas materias necesarias para garantizar su autonomía, configurada como un auténtico derecho fundamental (además de ser una garantía institucional) según el Tribunal Constitucional español.

¿Y a las Comunidades Autónomas? ¿Qué competencias tienen las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria? el resto. Es decir, su ámbito competencial viene definido negativamente: serán competentes en todo aquello que exceda de la legislación básica del Estado y que no afecte a la autonomía de las Universidades.

Por tanto, el siguiente paso que debemos dar para esclarecer el difícil deslinde competencial en esta materia es el de fijar el alcance de «lo básico» que corresponde al Estado y el de la «autonomía» de las Universidades, que son, como se ha expuesto, los dos límites para la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

En el bloque constitucional no se define qué son las *bases*, por lo que ha tenido que ser la jurisprudencia constitucional la que ha ido delimitando su alcance partiendo de su carácter material: una norma no puede catalogarse como básica por el solo hecho de estar contenida en una Ley y recibir en la misma tal calificativo, puesto que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Otra característica fundamental de las bases reside en sus límites, ya que no pueden llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. La jurisprudencia constitucional recaída en la materia coincide en dejar siempre un amplio margen de actuación legislativa a las Comunidades Autónomas, habida cuenta que, con las bases, lo que se pretende es el establecimiento de un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad pueda fijar sus peculiaridades².

Así, aunque, en principio, para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas, éstas deben establecerse mediante ley formal, como excepción cabe admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno puede regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias ex-

² Sentencias de 28 de enero de 1982 y de 28 de junio de 1983 y 233/1999.

cepcionales se dan, según el Tribunal Constitucional, cuando el reglamento resulta «complemento indispensable» para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas³: es indispensable cuando la ley formal no resulta idónea debido al «carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante» de la materia a regular⁴ y es complemento de las normas legales básicas cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico⁵.

Así, tanto en materia de enseñanza universitaria como en otras materias, en la práctica queda en manos del Estado la delimitación de la legislación básica, incluso a través de normas reglamentarias.

¿Qué uso ha hecho el Estado de su competencia para establecer el régimen básico de la enseñanza universitaria?

Por lo que respecta a las normas de rango legal, primero lo hizo con la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 y después con la Ley Orgánica de Universidades de 2001, actualmente a punto de ser modificada en determinados extremos, como saben.

Ni en la LORU de 1983 ni en la LOU de 2001 se establecen cuáles de sus preceptos tienen carácter básico, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha reiterado la exigencia formal en la definición de lo básico⁶.

Dicha falta de definición de lo básico, unido al complejo deslinde competencial en materia de Universidades al que antes me he referido ha dado lugar a una abundante jurisprudencia constitucional que ha ido concretando qué cuestiones corresponden a uno u otro tipo de entes⁷.

Dicha jurisprudencia constitucional se ha producido en relación con la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 y algunos de sus reglamentos de desarrollo. Por ello, su aplicación a las materias reguladas por la Ley Orgánica de Universidades de 2001 debe hacerse con cautela, aunque no podemos dejar de significar que las diferencias entre ambas leyes en punto al diseño del sistema universitario y a la configuración de la autonomía universitaria es escasa.

Sistematizando la jurisprudencia recaída hasta la fecha, según el Tribunal Constitucional, corresponden al Estado las siguientes competencias:

- La regulación básica de los Consejos Sociales⁸, mediante Ley Orgánica⁹.

³ SSTC 25/1983, 32/1983 y 48/1988.

⁴ SSTC 76/1983, 87/1985.

⁵ STC 131/1996, F.J. 2.

⁶ STC 179/1992, F. J. 2º.

⁷ Un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional recaída en esta materia se analiza en NAVARRO-RUIZ, José Carlos: *Universidades: Sistemas europeo, estatal y autonómico: su articulación competencial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 79-119.

⁸ STC 26/1987.

⁹ STC 235/1991.

- El régimen uniforme del profesorado universitario¹⁰. En esta materia, la competencia del Estado no se refiere sólo a la regulación de las bases, sino también a su desarrollo¹¹.
- Régimen retributivo del profesorado¹².
- Establecer los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios¹³.
- Normativa básica sobre becas y ayudas al estudio¹⁴.
- Coordinación y régimen básico de los planes de estudio¹⁵.
- Establecimiento de los conocimientos indispensables para obtener los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional¹⁶.
- Establecer los requisitos mínimos para constituir Departamentos Universitarios¹⁷.
- La regulación de las estructuras básicas de las Universidades¹⁸.

Según la jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha, corresponde a las Comunidades Autónomas:

- La autorización de los costes del personal funcionario docente¹⁹.
- Fijar el calendario académico²⁰.
- El desarrollo de la normativa estatal sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios²¹.
- Desarrollo de la normativa básica estatal sobre becas y su gestión²².
- Control de legalidad de los Estatutos de las Universidades²³.

Finalmente, la competencia de las Universidades incluye, según el Tribunal Constitucional, las siguientes materias:

- Todas aquellas competencias necesarias para que ejerzan la «libertad de ciencia»²⁴.

¹⁰ STC 26/1987.

¹¹ STC 235/1991.

¹² STC 26/1987.

¹³ STC 131/1996.

¹⁴ STC 188/2001.

¹⁵ STC 187/1991.

¹⁶ STC 187/1991.

¹⁷ STC 156/1994.

¹⁸ STC 156/1994.

¹⁹ STC 235/1991.

²⁰ STC 235/1991.

²¹ STC 131/1996.

²² STC 188/2001.

²³ STC 55/1989.

²⁴ *ibid.*

- La enseñanza y organización académica²⁵.
- La provisión de vacantes de profesorado mediante concurso²⁶.
- La valoración de los méritos y circunstancias para contratar al profesorado²⁷.
- La autoorganización de los medios de que disponga cada Universidad²⁸.
- Potestad de autonormación o capacidad de aprobar sus propios Estatutos y normas de desarrollo²⁹.
- Adoptar sus escudos, sellos o símbolos de identidad y representación³⁰.
- Aprobar sus Planes de Estudio³¹.
- Desarrollo de la legislación básica estatal de las estructuras universitarias, y de sus órganos de investigación y enseñanza³².
- Calificación académica de la lengua³³.
- Establecimiento de títulos y diplomas propios³⁴.

Por lo que respecta al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, obviamente, no contenía referencia alguna al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, ya que éste inició su gestación en 1998 con la Declaración de la Sorbona.

Pero tampoco el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades remitido por el Gobierno para su tramitación parlamentaria contenía una regulación expresa del referido Espacio Europeo, aunque sí a alguno de sus aspectos principales, como el de la movilidad, la formación a lo largo de toda la vida o a la integración competitiva de los centros de enseñanza en el seno de aquel Espacio Europeo, a los que se refería expresamente la parte expositiva del texto remitido al Congreso.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno citaba en cinco ocasiones el citado Espacio Europeo de Enseñanza Superior. Y su parte dispositiva permitía la adaptación de la Ley a las exigencias del referido Espacio habilitando al Gobierno para regular las condiciones de homologación de títulos extranjeros y para *«cumplir las líneas generales que emanen del espacio europeo de enseñanza superior... establecer, reformar o adaptar las modalidades cíclicas de cada enseñanza y los citados títulos de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional»*.

²⁵ STC 26/1987.

²⁶ *ibid.*

²⁷ *ibid.*

²⁸ STC 106/1990.

²⁹ STC 55/1989.

³⁰ STC 130/1991.

³¹ STC 187/1991.

³² STC 156/1994.

³³ STC 75/1997.

³⁴ STC 103/2001.

Sin embargo, el Proyecto de ley no contenía una detallada regulación al respecto, ni mucho menos un Título específico para regularlo. Fue el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados quien formuló una enmienda de adición de un nuevo Título al Proyecto integrado por cuatro artículos, con los siguientes enunciados:

- art. 87: De la integración en el Espacio Europeo de la Enseñanza Superior
- art. 88: De las enseñanzas y títulos
- art. 89: De la participación española en la Red Europea de Agencias de Calidad
- art. 90: Del profesorado

Dicha enmienda no fue aceptada por la Ponencia designada en el Congreso de los Diputados; pero suscitó un debate en Comisión que concluyó con la aprobación de una enmienda transaccional propuesta por el Grupo Parlamentario Popular sobre la base de la presentada por el Grupo Socialista. Se incorporó así al Proyecto de ley un nuevo título, el XIII, intitulado «Del Espacio Europeo de Enseñanza Superior», integrado por tres artículos: 87 a 89 (de igual título que tres de los cuatro artículos de la enmienda del Grupo Socialista) y cuyo contenido es prácticamente idéntico al de la vigente Ley Orgánica de Universidades.

En el primer precepto del referido Título de la LOU queda patente que el Espacio Europeo de Enseñanza Universitaria no es una «materia» en términos relativos a distribución de competencias, sino que se parte de la necesaria participación de todos los Entes anteriormente citados, estableciendo que *«En el ámbito de sus respectivas competencias el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias para la plena integración del sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior»*.

La cuestión más relevante del citado título es la habilitación al Gobierno para adaptar los ciclos de enseñanza y los títulos para *«cumplir las líneas generales que emanen del Espacio Europeo de Enseñanza Superior»*.

Resulta significativo que este Título de la LOU no ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional.

En efecto, como Uds. recordarán la LOU fue tramitada y aprobada en medio de un gran ambiente de contestación por parte de la comunidad universitaria y de la entonces oposición política.

Nada menos que ocho recursos de inconstitucionalidad contra dicha Ley Orgánica están pendientes de resolución ante el Tribunal Constitucional³⁵. Uno de ellos interpuesto por 50 diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto y los otros 7 por Parlamentos y Gobiernos de mayoría socialista.

Han sido impugnados 48 preceptos y disposiciones de la LOU y ninguno de ellos está relacionado con el Espacio Europeo de Enseñanza Superior, aunque sí con

³⁵ Un análisis detallado de los preceptos impugnados y de los recursos presentados, así como de la aplicación a ellos de la jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha puede verse en NAVARRO RUIZ, José Carlos: *Universidades: Sistemas europeo...* cit., p. 167-232.

el reparto competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Universidades. Recuérdesse que una de las principales oposiciones a la LOU fue que vulneraba la autonomía universitaria.

¿Ha respetado la Ley Orgánica de Universidades el reparto competencial expuesto?

Pues no y sí. Me explico.

A pesar del gran número de preceptos impugnados de la LOU en los recursos de inconstitucionalidad citados, en mi opinión, el desarrollo realizado por la LOU en cuanto a la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido correcto, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional...

En cambio, por lo que respecta a la articulación competencial entre el Estado y las Universidades, dicho respeto no se ha producido en uno de sus preceptos: el artículo 63.1. En efecto, dicho precepto establece que *«En el plazo máximo de dos años desde la comunicación a que se refiere el párrafo anterior [al Consejo de Coordinación de Universidades, de las vacantes que tiene cada Universidad], y una vez celebradas las correspondientes pruebas de habilitación, la plaza deberá proveerse, en todo caso, siempre que haya concursantes a la misma»*.

La LOU (como antes la LORU de 1983) incluye en el contenido de la autonomía universitaria la selección del profesorado –art. 2.2.e–.

El art. 63.1 de la LOU vacía de contenido dicha competencia, porque transcurrido el plazo de dos años, la Universidad ya no podrá declarar desierto el concurso, sino que deberá escoger, necesariamente, a uno de ellos, incluso aunque sea uno sólo el concursante.

¿Y respecto del Espacio Europeo de Enseñanza Superior? ¿Ha sido correcto el uso realizado por el Estado de su competencia?

Creo que se puede afirmar sin ningún temor que sí. Es más, ni siquiera fue impugnado ningún precepto relativo al Título XIII de la LOU, relativo al referido Espacio Europeo.

Ello trae causa también del consenso político existente en torno a la necesaria participación de España en su construcción y al carácter no problemático de su contenido en punto a la distribución de competencias, ya que, como hemos visto, al no tratarse de un título competencial por sí mismo la Ley se remite a las *«respectivas competencias»* estatales, autonómicas y de las Universidades.

¿Cuáles son las previsiones del Proyecto de ley de reforma de la LOU actualmente en tramitación en relación con la definición de lo básico y, correlativamente, su perspectiva de la distribución de competencias en materia de enseñanza universitaria?

En su parte expositiva se afirma que *«Otro de los ejes de la reforma es potenciar el papel y responsabilidad de todos los agentes del sistema universitario, articulando mejor la relación entre ellos. Las Comunidades Autónomas son responsables de la política universitaria de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, mientras que al Estado, conforme al artículo 149.1.30.^a, le corresponde establecer las normas básicas para el desarrollo del artículo 27.10 que reconoce la autonomía de las universidades. La articulación de este complejo orga-*

*nizativo de Estado-Comunidades Autónomas y universidades requiere alcanzar una armonía de todos los agentes implicados y una relación clara y fluida entre todos ellos. Es especialmente importante articular las relaciones intergubernamentales, de un lado, y de otro, la coordinación y cooperación en el ámbito académico. Por ello, se crea la **Conferencia General de Política Universitaria** y se constituye el **Consejo de Universidades** con funciones de asesoramiento, cooperación y coordinación en el ámbito académico. Además, se configura una más adecuada **regulación del proceso de verificación de planes de estudios**, más respetuosa con el sistema complejo que en materia universitaria conforman la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades».*

En realidad, el «impulso autonomista» de la reforma de la LOU se queda en cuestiones puntuales, singularmente la Conferencia General de Política Universitaria y la regulación del proceso de verificación de planes de estudios.

Por lo que respecta al Título XIII de la LOU, en el que se regula el Espacio Europeo de Enseñanza Superior, quiero significar que no se encuentra entre los que el Gobierno había previsto modificar. En efecto, el Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOU³⁶ remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en septiembre de 2006 no preveía ninguna modificación de los artículos 87 a 89 de la LOU.

Fueron los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida-ICV y Esquerra Republicana los que presentaron en total ocho enmiendas a los preceptos de la LOU relativos al Espacio Europeo de Enseñanza Superior³⁷.

En el debate en Comisión en el Congreso de los Diputados se aprobó por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios³⁸ una enmienda transaccional que dará nueva redacción a los artículos 87 a 89 de la LOU y añadirá un artículo al Título referido al Espacio Europeo de Enseñanza Superior.

También se ha añadido un nuevo párrafo a la parte expositiva, del siguiente tenor: «*La Ley apuesta decididamente por la armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del espacio europeo de educación superior y asume la necesidad de una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. Se da así respuesta al deseo de la comunidad universitaria de asentar los principios de un espacio común, basado en la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la formación a lo largo de la vida. El nuevo modelo de enseñanzas aporta una manera diferente de entender la universidad y sus relaciones con la sociedad. Se trata de ofrecer una formación de calidad que atienda a los retos y desafíos del conocimiento y dé respuesta a las necesidades de la sociedad.*»

³⁶ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A. n. 101-1

³⁷ Enmienda n. 355 del G. P. Socialista, enmiendas n. 81, 82, 83, 141 y 142 de Izquierda Unida-ICV, y las n. 294 y 295 de Esquerra Republicana (ERC).

³⁸ Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. n. 714, 30 de noviembre de 2006, p. 5.

Las novedades por lo que respecta a la modificación de los artículos vigentes son escasas y de detalle, como reconoció el portavoz del Grupo mayoritario³⁹: sustituir la referencia a las pruebas de habilitación por la «acreditación», la referencia al «Consejo de Coordinación Universitaria» por la de «Consejo de Universidades» y cuestiones de detalle análogas.

La única novedad es el precepto que se añade (el que será artículo 90 de la LOU), que prevé expresamente la movilidad del personal de administración y servicios de las Universidades.

Hasta aquí hemos visto la regulación **de rango legal** realizada por el Estado en el ejercicio de sus competencias en relación con el Espacio Europeo de Enseñanza Superior.

¿En qué se ha plasmado el **desarrollo reglamentario realizado por el Estado** en relación con el Espacio Europeo en ejercicio de sus competencias?

Básicamente, en relación con la enseñanza universitaria, las normas que han concretado las previsiones de la LOU haciendo uso de la habilitación reglamentaria expresa al Gobierno contenida en el artículo 87, anteriormente citado, son los Reales Decretos 55 y 56/2005, de 21 de enero por los que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios oficiales de Grado y de Posgrado, respectivamente, y a los que se ha referido el Prof. Linde en su Ponencia.

¿Y las Comunidades Autónomas? ¿Qué desarrollo han realizado de la competencia que tienen para desarrollar la legislación básica estatal en materia de enseñanza superior? ¿Han sido respetuosas con la distribución competencial diseñada en el bloque de constitucionalidad?

En este punto cabe significar que existen dos modelos autonómicos en relación con la regulación de la enseñanza superior. En primer lugar el que podemos denominar «integral», en el que la respectiva Comunidad Autónoma cuenta con una Ley de Universidades que realiza un tratamiento conjunto de todos los aspectos relativos a la enseñanza superior en un único texto legislativo. En su contenido se hace un uso de sus competencias que viene a ser el negativo de la LOU: asumir como propio todo aquello que la Ley Orgánica estatal reserva a las Comunidades Autónomas pero también todo aquello respecto de lo cual guarda silencio.

Este modelo «integral» es el de Cataluña, Andalucía, País Vasco y Aragón.

La Ley de Universidades de Cataluña, que fue cronológicamente la primera de este tipo (de marzo de 2003) afirma en su preámbulo que la voluntad de integrarse plenamente en el espacio europeo de enseñanza superior es una de sus tres «*premisas básicas*» y le dedica dos párrafos a explicar los aspectos fundamentales del referido espacio europeo: la nueva estructura cíclica de las enseñanzas y la transportabilidad de los créditos, así como la movilidad de estudiantes y profesores.

En su articulado se establecen normas dirigidas específicamente a las Universidades:

³⁹ Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. n. 709, 29 de noviembre de 2006, p. 9.

- deben adoptar las medidas oportunas para facilitar la transportabilidad de los créditos y la movilidad de los estudiantes⁴⁰,
- deben impulsar las medidas para la progresiva y plena armonización de los ciclos de estudios y las denominaciones de sus títulos propios en el sistema europeo de titulaciones⁴¹,
- deben ofrecer formación a lo largo de toda la vida como elemento del espacio europeo⁴²,
- deben expedir el suplemento europeo del título⁴³,

También se hace una referencia genérica al impulso de la adaptación de las titulaciones a los ciclos del espacio europeo⁴⁴. A que el Consejo Interuniversitario de Cataluña debe coordinar los procesos para lograr la convergencia europea en titulaciones. A la necesidad de impulsar la movilidad de estudiantes⁴⁵. Y, finalmente, se prevé la creación de una «Oficina sobre el espacio europeo de enseñanza superior» con función de observatorio y de propuesta de medidas de impulso y de adaptación curricular en relación con el referido espacio^{46 47}.

La Ley Andaluza de Universidades, de diciembre de 2003 es más parca en sus referencias al espacio europeo de educación superior: lo cita en su parte expositiva, afirma que es el marco en el que se inserta el sistema universitario andaluz⁴⁸, pero le dedica un precepto específico⁴⁹ que prevé medidas concretas de mayor detalle que en las demás normas autonómicas. Así se refiere a:

- La adaptación de la estructura cíclica de las enseñanzas.
- Acomodar la unidad de valoración de las enseñanzas al sistema de créditos europeo.
- Facilitar la adaptación del sistema de evaluación al marco europeo.
- Movilidad de los estudiantes.
- Publicar las equivalencias de estudios en el Espacio Europeo de Educación Superior como anexo al Catálogo de Universidades, Títulos, Estudios y Centros Andaluces.

⁴⁰ Art. 11.2.

⁴¹ Art. 13.1.

⁴² Art. 14.

⁴³ Art. 15.

⁴⁴ Art. 16.

⁴⁵ Art. 33.a.

⁴⁶ Disposición adicional cuarta y transitoria sexta.

⁴⁷ Y que fue creada ese mismo año: Decreto 253/2003, de 21 de octubre, por el que se crean la Oficina del Espacio Europeo de Enseñanza Superior y la Oficina de Promoción de las Universidades de Cataluña.

⁴⁸ Artículo 1.

⁴⁹ El artículo 54.

- Y habilita al Departamento de Educación para adoptar medidas adicionales⁵⁰.

La Ley del Sistema Universitario Vasco, de febrero de 2004, tiene como pretensión explícita *«la inserción del sistema universitario vasco en el sistema europeo de la enseñanza superior, como marco de referencia y espacio de movilidad de los trabajadores y de los profesionales»*⁵¹. Fija entre los principios informadores del sistema universitario vasco el de la *«participación en la configuración del espacio europeo de enseñanza superior y la integración en el mismo»*⁵².

Y dedica un precepto⁵³ a la adaptación al espacio universitario europeo que se articula en dos ejes:

- Impulsar la adaptación de los planes de estudios, sistemas de créditos y de valoración.
- Impulso de la movilidad de estudiantes, titulados y profesores.

Por lo que respecta a Aragón⁵⁴ su Ley de Ordenación del Sistema Universitario contiene un gran número de referencias al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, en el que enmarca el sistema aragonés⁵⁵, establece entre los objetivos del referido sistema su consecución⁵⁶, hace referencia a la movilidad de los estudiantes⁵⁷ y del personal de administración y servicios⁵⁸. También hace referencia al contenido de los planes de estudios en relación con el Espacio Europeo⁵⁹, al fomento de la acreditación internacional de las titulaciones y su adaptación a los principios del Espacio Europeo⁶⁰, y a la adaptación de los estudios a la estructura de grado y posgrado⁶¹.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por el sistema que podemos calificar de «general»: desarrollar aquellas materias que la Ley Orgánica de Universidades prevé expresamente de desarrollo autonómico: Consejos Sociales, Agencias de Evaluación de la Calidad y de Acreditación Universitaria, coordinación de sus respectivas Universidades y régimen retributivo del personal docente e investigador.

⁵⁰ La Ley andaluza también hace referencia en su artículo 73.k) al EEES en relación con el Consejo Andaluz de Universidades, para que proponga criterios y directrices para favorecer la movilidad de los estudiantes.

⁵¹ Exposición de Motivos, apartado II, tercer párrafo y artículo 1: *«sistema universitario vasco... en el marco del sistema europeo de la enseñanza superior»*.

⁵² Art. 7.n) de la Ley.

⁵³ Art. 51: «Adaptación al espacio universitario europeo», cuyos mandatos se dirigen en unos casos al Departamento competente en materia de Universidades y en otros a las Universidades.

⁵⁴ Ley 5/2005, de 14 de junio.

⁵⁵ Artículo 1.

⁵⁶ Artículo 4.g).

⁵⁷ Art. 22.

⁵⁸ Art. 40.

⁵⁹ Arts. 42.2 y 43.

⁶⁰ Art. 63.2.c).

⁶¹ Disposición adicional tercera.

Existe un modelo intermedio en cuanto al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en materia de enseñanza superior, constituido por los casos de Canarias, Murcia⁶² y Castilla y León⁶³.

Finalmente, existe un supuesto atípico que no encaja en el sistema descrito: la Comunitat Valenciana obedecía al esquema «general»: regulación en diversas normas de aquellas materias a las que la LOU llama expresamente a las Comunidades Autónomas para desarrollarla.

Hace nueve días⁶⁴ se ha publicado una Ley de la Comunitat Valenciana que, manteniendo la vigencia casi completa de aquéllas normas sectoriales, realiza una regulación complementaria que vendría a ser el negativo de la Ley Orgánica de Universidades, con lo que se acercaría, en este punto al grupo de Comunidades Autónomas que hemos agrupado bajo la denominación de regulación «integral».

En la Ley valenciana también se afirma expresamente la inclusión del sistema universitario autonómico en el estatal y en el Espacio Europeo de Educación Superior⁶⁵ y se hace referencia a la movilidad de los estudiantes⁶⁶.

Se haya seguido un modelo u otro, y se hayan regulado de modo más o menos exhaustivo las cuestiones relativas al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, el uso que han hecho las Comunidades Autónomas de sus competencias en relación con el Espacio Europeo de Enseñanza Superior es homogéneo, como puede apreciarse de lo anteriormente expuesto.

¿Ha sido respetuoso el desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas de su competencia en materia de enseñanza superior?

En mi opinión, partiendo de la concepción del Tribunal Constitucional, creo que la respuesta puede ser, con poca probabilidad de error, que sí, salvo excepciones relativas al profesorado y otras materias que exceden el objeto de esta conferencia.

¿Cuál ha sido el desarrollo de las previsiones legales autonómicas?

Pues ha sido también bastante homogéneo: pudiendo sistematizarse las disposiciones adoptadas por ellas hasta la fecha en dos tipos:

⁶² La Ley de Universidades de la Región de Murcia es similar, en este punto, a la vasca: se hace referencia en su preámbulo y en su articulado a la integración de sus Universidades en el Espacio Europeo y se establecen como medidas para lograrla la adaptación de la estructura cíclica de las enseñanzas, la implantación del sistema europeo de transferencia de créditos, del suplemento europeo al título y facilitar la movilidad de estudiantes y profesores (arts. 3.f y 24)

⁶³ Castilla y León también es una Comunidad Autónoma que se integraría en el que hemos descrito como modelo intermedio entre el que hemos calificado de «integral» y el «general» o «común». Hace referencia al EEES en su disposición adicional sexta previendo el impulso de la movilidad de alumnos y profesores, así como la adopción de medidas para «la más pronta y plena integración del sistema español [sic.] en el espacio europeo de enseñanza superior».

⁶⁴ Ley 4/2007, de 9 de febrero, de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano, *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* de 13 de febrero de 2007 –pendiente de publicar en el BOE–.

⁶⁵ art. 1.

⁶⁶ art. 38.1.d).

- aprobación de ayudas (y, en su caso, sus correspondientes procedimientos de solicitud y concesión) para la movilidad de estudiantes y profesorado o de adaptación de las Instituciones universitarias al Espacio Europeo.
- autorización de la implantación de los programas oficiales de posgrado (y, en algunos casos, también el procedimiento para su solicitud y concesión).

En definitiva el esquema teórico que he expuesto inicialmente en materia de enseñanza universitaria se ha plasmado en la recepción en sus respectivas normas legales de la existencia del Espacio Europeo de Educación Superior y sus principales rasgos distintivos, anteriormente expuestos. Y en la práctica ha devenido una magra intervención autonómica: principalmente poner dinero, ejecutar la normativa estatal y referirse en sus respectivas leyes a aspectos de carácter programático o de principio que, en la mayoría de los casos, no sólo no tienen carácter prescriptivo, sino que además son innecesarios, aunque tienen el valor de testimoniar un consenso de fondo en torno a la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, con independencia del color político de las respectivas mayorías parlamentarias autonómicas.

¿Qué sucede con la segunda cuestión apuntada al principio de esta exposición, los títulos universitarios?

En este punto el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas es radicalmente distinto al expuesto en relación con la enseñanza universitaria.

En efecto, el Estado tiene competencia exclusiva en toda la función normativa en relación con los «*títulos académicos*»⁶⁷.

La Ley Orgánica de Universidades de 2001 distingue dos tipos de títulos⁶⁸:

- Títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.
- Títulos y diplomas propios de las Universidades.

La Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 regulaba de modo análogo esta materia⁶⁹ Impugnado ante el Tribunal Constitucional éste declaró su regulari-

⁶⁷ El artículo 149.1.30ª de la Constitución española reserva al Estado la competencia exclusiva en la «*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*».

⁶⁸ Artículo 34 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, que establece lo siguiente:.

«1. Los títulos universitarios que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación, serán establecidos por el Gobierno, bien por su propia iniciativa, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, o a propuesta de este Consejo.

2. Los títulos a que hace referencia el apartado anterior, que se integrarán en el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales que apruebe el Gobierno, serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la Universidad en la que se hubieren obtenido.

3. Las Universidades podrán establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, así como enseñanzas de formación a lo largo de toda la vida. Estos diplomas y títulos carecerán de los efectos que las disposiciones legales otorguen a los mencionados en el apartado 1».

⁶⁹ Artículo 28.1 de la LORU.

dad⁷⁰, como también lo fue el desarrollo reglamentario que hizo el Gobierno del Estado⁷¹.

De la regulación establecida con carácter básico en la Ley Orgánica de Universidades se desprende que existen dos tipos de títulos universitarios. En primer lugar, aquellos que tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, que los establece el Gobierno de la Nación (y también las directrices generales de los planes de estudios conducentes a su obtención y homologación).

En segundo lugar, las Universidades pueden establecer títulos propios al amparo de lo dispuesto en el artículo 34.3 de la Ley Orgánica de Universidades «*que carecerán de los efectos que las disposiciones legales otorguen a los mencionados en el apartado 1*» (los establecidos por el Estado).

El Tribunal Constitucional entendió⁷² que la competencia del Estado no sólo incluye la regulación de los Títulos oficiales con validez en toda España, sino también que el establecimiento de los conocimientos indispensables para obtenerlos no vulneraba la competencia de las Universidades (o, si se quiere, que no vulneraba la autonomía universitaria).

El panorama, pues, era aparentemente pacífico: existían los «títulos oficiales» y los «títulos propios» de las Universidades.

Y en uso de su competencia el Estado ha regulado la materia a través de tres normas:

- el Real Decreto 1.044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las Universidades del Suplemento Europeo al Título.
- el Real Decreto 1.125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.
- el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, modificado por el Real Decreto 309/2005, de 18 de marzo.

Aparentemente, la materia quedaba agotada para las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en el afán antes apuntado de hacer leyes autonómicas que fueran un negativo de la Ley Orgánica de Universidades la Ley andaluza de 2003 introdujo un *tertium genus*: títulos con validez en el territorio de la Comunidad Autónoma, de los que no se afirma su carácter oficial. Pero que puede deducirse naturalmente dicho carácter si están reconocidos por la Comunidad Autónoma. Lo que plantea el problema siguiente: si todas las CC.AA. establecen una posibilidad análoga y, después, se convalidan automáticamente esos títulos con validez en cada una de ellas, se

⁷⁰ STC 26/1987, F. J. 10.b).

⁷¹ Real Decreto 1.497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecieron directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, modificado por Real Decreto 1.267/1994: cfr. STC 103/2001.

⁷² STC 187/1991.

llega al resultado fáctico de que tendrían validez en todo el territorio nacional, lo que, como se ha expuesto, reserva al Estado el artículo 149.1.30ª de la Constitución. No obstante, tal precepto de la Ley andaluza podía interpretarse que se refería a títulos propios de las Universidades con alcance superior al de cada una de ellas.

La Ley andaluza de «acompañamiento» de los Presupuestos para el año 2005⁷³ suprimió la posibilidad de los títulos autonómicos⁷⁴. En la parte expositiva de la referida Ley la única justificación de dicha modificación es la siguiente: «*En el Capítulo VI se modifica la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, contemplando que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda certificar la especial calidad de los títulos propios de las universidades andaluzas*». A pesar de dicha escueta justificación, la nueva redacción supuso la desaparición del ordenamiento andaluz de los «títulos autonómicos».

En la Ley del Sistema Universitario Vasco hace referencia a los «*títulos propios de las universidades reconocidos por la Comunidad Autónoma, que sean organizados e impartidos conforme a lo que reglamentariamente se establezca*»⁷⁵. A diferencia de lo que se ha expuesto en relación con la Ley Andaluza en esta materia, la Ley vasca realiza una enumeración detallada de unos títulos distintos de los «*homologados por el Estado*» y los propios de las Universidades, refiriéndose también, dentro de este *tertium genus*, entre otros, a «*Títulos cuyos contenidos pueden permitir su homologación con otros títulos oficiales expedidos por universidades europeas de prestigio y que sean considerados por el Gobierno, a propuesta del Consejo Vasco de Universidades, de interés especial para el País Vasco, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente*»⁷⁶.

⁷³ Ley 3/2004, de 28 de diciembre.

⁷⁴ Dio una nueva redacción al apartado 4 del artículo 42, que pasó a tener la siguiente:

«4. La Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta del Consejo Andaluz de Universidades, podrá certificar la especial calidad de los títulos propios de las universidades andaluzas».

⁷⁵ En el artículo 46 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, se establece lo siguiente:

«1. Las enseñanzas que impartan las universidades darán lugar a la expedición de las siguientes titulaciones:

- a) Títulos oficiales homologados por el Estado.
- b) Títulos y diplomas propios de las universidades, regulados en sus estatutos.
- c) Títulos propios de las universidades reconocidos por la Comunidad Autónoma, que sean organizados e impartidos conforme a lo que reglamentariamente se establezca.
- d) Títulos propios de universidades, reconocidos oficialmente en otras comunidades autónomas, que sean organizados e impartidos de acuerdo con los convenios suscritos al efecto.
- e) Títulos cuyos contenidos pueden permitir su homologación con otros títulos oficiales expedidos por universidades europeas de prestigio y que sean considerados por el Gobierno, a propuesta del Consejo Vasco de Universidades, de interés especial para el País Vasco, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.
- f) Títulos homologables con títulos oficiales de otras universidades europeas, que se obtengan cursando asignaturas mediante procedimientos telemáticos, conforme a lo que se establezca reglamentariamente...»

⁷⁶ Artículo 46.e).

Por tanto, según la Ley vasca existen tres tipos de títulos: los de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional; los propios de las respectivas Universidades; y los oficiales del País Vasco, lo que, en nuestra opinión, no resulta constitucionalmente posible, habida cuenta el reparto competencial en esta materia. No sólo porque la LOU sólo se refiere a los dos primeros tipos de títulos, sin realizar ninguna remisión normativa para su desarrollo por las CC.AA. Sino también, y sobre todo, porque dicha posibilidad abriría la puerta a convenios entre CC.AA. (y así se recoge expresamente en el artículo 46.1.c de la Ley vasca) que vaciarían la competencia estatal de establecer qué títulos oficiales tienen validez en todo el territorio nacional, ya que también la tendrían los de las CC.AA. a los que se hubiera reconocido, convenientemente, por éstas.

El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados c) y d) del referido artículo 46 de la Ley vasca⁷⁷, pendiente también de resolución por el Tribunal Constitucional.

En la Comunitat Valenciana existe un anteproyecto de ley que contiene unas previsiones análogas a las descritas de la Ley vasca.

En conclusión, por lo que respecta a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el Espacio Europeo de Enseñanza Superior cabe significar que la regulación del Estado ha sido la mínima indispensable para la adaptación de los estudios universitarios a los ciclos de grado y posgrado.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han centrado sus esfuerzos en la articulación de ayudas para la movilidad de alumnos y docentes y para que las Universidades se adaptaran al Proceso de Bolonia.

En general podemos afirmar que se ha respetado el orden competencial en las respectivas leyes estatales y autonómicas en materia de enseñanza universitaria. Por lo que respecta a los títulos universitarios, con la excepción de la Ley vasca, sucede lo mismo.

⁷⁷ Cfr. BOE n. 186, de 3 de agosto de 2004.